

I. Alte Ausgangslage

Der gesetzliche Auftrag

Mit dem Erlass der Allgemeinen Dienstordnung war im Jahre 1992 ein seit vielen Jahren **1** bestehender gesetzlicher Auftrag erfüllt worden. Das Schulverwaltungsgesetz, das zum Schuljahr 1958/59 in Kraft getreten war, hatte bereits in seiner ursprünglichen Fassung die Aussage enthalten, auf die so viel später die ADO gestützt wurde. Die Regelung war 1978 nur sprachlich etwas erweitert worden durch die Bezugnahme auch auf das damals neue Schulmitwirkungsgesetz.

§ 20 Abs. 5 SchVG lautete damit wie folgt:

„Der Kultusminister erläßt zur Ausführung dieses Gesetzes und des Schulmitwirkungsgesetzes eine Dienstanweisung für Schulleiter und Lehrer.“

Dass eine solche Dienstordnung nicht schon längst vorher erlassen worden war, hatte un- **2** terschiedliche Gründe. Sie lassen sich nur zum Teil auf sachlich zwingende Umstände zurückführen. Ein solcher Umstand war die lange Diskussion in Vorbereitung und zur Durchführung des Schulmitwirkungsgesetzes. Denn dieses Gesetz sollte sich erheblich auf die Stellung der Lehrkräfte und der Schulleitung auswirken. Hinzu kam aber auch, dass stets andere gesetzgeberische Vorhaben als wichtiger angesehen wurden. Außerdem schien eine „Dienstanweisung“ nicht immer so recht in die politische Landschaft zu passen, weil sie zwangsläufig nicht nur Rechte, sondern zunächst die Aufgaben und Pflichten beschreibt.

Dieses Ausbleiben der Dienstanweisung war nun deshalb nicht so bedeutsam, weil zu den **3** einzelnen Regelungsbereichen ja vielfältige gesetzliche Bestimmungen, ministerielle Erlassregelungen und eine allgemeine Praxis bestehen. Auf sie konnte immer wieder verwiesen werden, um eine Dienstanweisung als entbehrlich erscheinen zu lassen. Allerdings hat die Erfahrung bei genauerem Hinsehen doch auch gezeigt, dass eine zusammenfassende Regelung der Rechte und Pflichten mehr Klarheit und Rechtssicherheit für alle Beteiligten bringen könnte.

Die 1992 vom Kultusministerium in Kraft gesetzte ADO wurde in einem breiten Beteili- **4** gungsverfahren mit den am Schulleben beteiligten Verbänden und Organisationen sowie unter Beteiligung der sieben Hauptpersonalräte für Lehrer an öffentlichen Schulen vorbereitet. Umfangreiche schriftliche Stellungnahmen und mehrtägige Gesprächsrunden führten nicht nur zu pauschaler Ablehnung, sondern auch begründeter Kritik und sachkundigen Hinweisen. Daraus haben sich nicht unerhebliche Änderungen ergeben, wie ein Textvergleich zwischen dem in der Schulverwaltung NRW veröffentlichten Entwurf (SchVw NRW 3/1992 S. 60ff) und der dann in Kraft gesetzten Fassung zeigt. Siehe dazu die Darstellung von Kumpfert (SchVw NRW 11/1992), der dabei auch auf die von den Hauptpersonalräten angestrebten Feststellungsverfahren vor den Verwaltungsgerichten hinweist. Der Streit ging um die Frage, ob die ADO insgesamt mitbestimmungspflichtig ist nach dem LPVG.

Aufgabe der Allgemeinen Dienstordnung

- 5 Um die Allgemeine Dienstordnung zu verstehen, ist es gut, sich zuerst den Hintergrund und das Umfeld für eine solche Regelung im Schulbereich anzusehen. Die Schule ist **keine Verwaltungsbehörde**, deren Arbeitsweise durch kleingestrickte Betriebsanweisungen geregelt oder verbessert werden könnte. Ihre Aufgabe – Unterricht und Erziehung – entzieht sich im eigentlichen Kern weitgehend der rechtlichen oder administrativen Regelung. Ohne die aus pädagogischer Verantwortung erwachsende freie Tätigkeit der einzelnen Lehrerinnen und Lehrer kann Schule nicht wirksam sein. Für das unterrichtliche und erzieherische Handeln kann eine Dienstordnung keine pädagogischen Anleitungen geben. Das ist Aufgabe der Richtlinien und Lehrpläne.
- 6 Aber die Schule ist zugleich auch ein öffentlicher Dienstleistungsbetrieb, in dem die organisatorischen Bedingungen und die Verantwortung klar sein müssen, unter denen sich das pädagogische Handeln vollzieht. So ist die ADO wohl am ehesten als eine **Geschäftsordnung für den Schulbetrieb** zu verstehen, die die Verantwortungen aufzeigen will: Um Unklarheiten und Unsicherheiten der handelnden Personen und daraus sich ergebende Konflikte zu vermeiden oder wenigstens zu beheben, sollen alle Beteiligten ihre Rechte und ihre Pflichten kennen.
- 7 Hervorzuheben ist, dass die in der ADO enthaltenen Regelungen nicht neu gewesen sind. Jedenfalls gilt das für die weitaus meisten Aussagen. So sind viele Regelungen, die sich in verschiedenen Rechtsvorschriften, insbesondere im Schulgesetz, aber auch in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, finden, übersichtlich zusammengestellt. Zudem werden die allgemeinen Regelungen für den Schulbereich konkretisiert. Maßgebend für die Zuordnung der Regelungen in der ADO sind dabei jeweils nicht die einzelnen schulfachlichen Sachbereiche, sondern die Aufgaben, die sich für die Lehrerinnen und Lehrer in ihren unterschiedlichen Funktionen in der Schule ergeben.
- 8 Die ADO gilt unmittelbar nur für die öffentlichen Schulen. Sie gilt also rechtlich nicht unmittelbar für Lehrkräfte an privaten Ersatzschulen. Für diese bestimmt der jeweilige Schulträger als Dienstherr den Umfang ihrer Rechte und Pflichten. Allerdings liegt es nahe, dass auch diese Schulen die den allgemeinen rechtlichen Vorgaben folgenden Regelungen der ADO heranziehen, mindestens dort, wo keine speziellen Regelungen für sie getroffen worden sind.
- 9 In der Diskussion, die 1992 die Entstehung der Allgemeinen Dienstordnung begleitete, wurde – in den Organisationen der Lehrer – zum Teil heftige Kritik geübt. Sie reichte vom globalen Bestreiten, eine Dienstordnung überhaupt zu erlassen, bis hin zur Besorgnis, dass eine solche Dienstordnung das Klima in den Schulen negativ beeinflussen werde. Begründet wurde das damit, dass Lehrer ihre Pflichten kennen und mehr tun, als nur sie zu erfüllen. Andererseits war es überraschend, dass gelegentlich auch geltendes Recht im Gewand einer ADO-Regelung als neue Zumutung bestritten wurde.
- 10 Es musste in der Folgezeit also darauf ankommen, die Allgemeine Dienstordnung als das zu nehmen, was sie sein soll, und mit ihr in der Praxis viel selbstverständlicher und gelassener umzugehen. Sie war weder Ausdruck einer „neuen Richtung“ im Schulwesen noch der Versuch, den Lehrerinnen und Lehrern oder den Schulleiterinnen und Schulleitern neue Arbeitsbelastungen aufzuerlegen.

Dass die Arbeit in der Schule und die Aufgabe der Lehrerinnen und Lehrer mehr sind, als in der ADO steht, kann man allgemein voraussetzen. Eine solche rechtliche Rahmenregelung kann und soll weder den Inhalt von Schule definieren noch das tägliche Miteinander zwischen Schulleitung und Kollegium auf eine neue Grundlage stellen. Oder wie damals je-

mand in einer ersten kommentierenden Feststellung ausdrückte: „Für uns bringt die ADO keine Veränderung an der Schule. Wir haben das eigentlich bislang so praktiziert.“

Der hier folgende Kommentar bezieht sich deshalb auf diesen rechtlichen Rahmen. Die **11** pädagogischen Bemühungen und die Teamfähigkeit der Lehrerinnen und Lehrer, die Managementfähigkeit und das Führungsverhalten von Schulleitungen sowie die innovativen und kommunikativen Prozesse in einer Schule sind an anderer Stelle zu beschreiben.

II. Grundkonzeption der ADO

Aufgaben der Lehrerinnen und Lehrer

Im Vordergrund der ADO stehen die **pädagogischen Aufgaben** der Lehrerinnen und Lehrer **12** (vgl. §§ 5 ff) einschließlich der damit verbundenen oder daraus folgenden Pflichten (vgl. etwa Organisations- und Verwaltungsaufgaben in § 10). Hier ist als wichtiger Grundsatz die pädagogische Freiheit und Verantwortung der Lehrerinnen und Lehrer vorangestellt. Sie dürfen durch Vorgaben oder Anordnungen nicht unzumutbar eingeschränkt werden (§ 5). Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern (neu: § 4), Unterrichtsplanung (§ 6), individuelle Förderung (§ 8), Information und Beratung (§ 9), Fortbildung (neu: § 11), Unterrichtseinsatz (§ 12), Klassenlehreraufgaben (§ 18) – das sind wichtige Stichworte aus dem Aufgabenbereich aller Lehrkräfte.

Andere Aussagen der Allgemeinen Dienstordnung ergeben sich aus den allgemeinen **13** dienstrechtlichen Regelungen des Landesbeamtenrechts (bzw. des Tarifrechts), wie etwa die Aussagen zu den allgemeinen dienstrechtlichen Rechten und Pflichten (§ 3), zum Urlaub (§ 14), zur Abwesenheit (§ 15), zu Beschwerden und Eingaben (§16) sowie zu Beurlaubungen und Dienstbefreiungen (§ 31) zeigen.

Aufgaben der Schulleitung

Deutlich geregelt sind die Verantwortung und Befugnisse der Schulleiterinnen und Schulleiter, **14** um eine **erfolgreiche pädagogische Arbeit**, aber auch eine **effektive Schulorganisation** zu gewährleisten. Eine Grundaussage des Kienbaum-Gutachtens (1990) war es, dass die Managementfähigkeit der Schulen gestärkt werden sollte. So zieht sich durch die ADO die Vorstellung von einer Schulleitung, die ihre Verantwortung nicht in einer Ein-Person-Schau, sondern in **kollegialer Zusammenarbeit** wahrnimmt; siehe dazu § 1 Abs. 2. Das Letztentscheidungsrecht der Schulleiterin oder des Schulleiters steht allerdings nicht in Frage.

Die **pädagogische Führung**, d.h. die Leitung des Unterrichtsbetriebs Schule, ist die **15** wichtigste Aufgabe der Schulleitung (siehe §§ 21 und 22); sie schließt das Recht zum Unterrichtsbesuch ein. Ob diese Aufgabe gelingt, hängt dabei – mehr als von der ADO – von Fähigkeit und Verhalten der Schulleiterin oder des Schulleiters ab, ein günstiges Schulklima zu erzeugen, das Kollegium zu motivieren, Innovation und Engagement zu fördern, Freiräume zu eröffnen.